Bulletin d'actualité 84-30F

L'ENDETTEMENT INTERNATIONAL

Peter Berg
Division de l'économie

Le 27 septembre 1984
Revu le 13 mai 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/84-30-1992-05F
ISBN 0-660-93869-3

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

93-00948/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ENDETTEMENT INTERNATIONAL

DÉFINITION DU SUJET

Peu de questions économiques internationales soulèvent autant d'inquiétude que le problème de l'endettement, inquiétude que partagent à peu près tous les protagonistes financiers dans le monde. Les banques commerciales, les institutions financières internationales, les banques centrales et les gouvernements, qu'ils soient des pays créanciers ou débiteurs, ont tous intérêt à ce qu'augmentent massivement les prêts et les emprunts internationaux, comme ce fut le cas au cours des années 70. L'endettement ne suscite aucune inquiétude s'il est maintenu à des niveaux raisonnables; mais les pays en développement qui sont lourdement endettés ont récemment éprouvé des difficultés à assurer le service de leur dette. Cela signifie que de nombreux débiteurs sont devenus insolvables. L'endettement de ces pays menace leur développement économique et leur stabilité politique.

La nature du problème de l'endettement international a évolué considérablement depuis sa genèse au début des années 80. Au tout début, la principale préoccupation de la communauté internationale était de protéger le système financier international contre les risques posés par les graves problèmes d'endettement qu'éprouvaient un certain nombre de pays en développement à revenu moyen. Ces préoccupations se sont estompées, toutefois, depuis que les institutions financières ont pris des mesures soit pour réduire l'importance des prêts consentis, soit pour constituer des réserves en cas de non-recouvrement. Maintenant que les créanciers commerciaux ont amélioré leur capacité de gérer la dette des pays en développement, l'enjeu qui existe désormais est d'aider les pays débiteurs à atteindre une croissance économique durable. À bien des égards, ce revirement a transformé la question de l'endettement international en défi développemental.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Nature et ampleur du problème de l'endettement international

D'après des estimations récentes de la Banque mondiale, l'endettement des pays en développement dépasse 1,3 billion de dollars américains. À peu près de la moitié des pays du tiers monde ont de la difficulté à rembourser leurs dettes. De ce nombre, 16 ont été classés "pays lourdement endettés".

Le tableau 1 donne la liste des "mauvais débiteurs". Le Brésil, le Mexique et l'Argentine viennent en tête en raison de l'importance de leur dette flottante, c'est-à-dire de leurs emprunts à court terme. L'extrême concentration de la dette dans ces trois pays débiteurs est due à de fréquents emprunts effectués sur les marchés privés au cours des années 70, lorsque leur solvabilité ne faisait aucun doute aux yeux des banques.

Les pays qui éprouvent le plus de difficulté à rembourser leur dette sont ceux qui doivent affecter une part importante de leurs recettes d'exportation au service de la dette. Étant donné qu'une part relativement importante de la dette des principaux emprunteurs est de nature commerciale, ils ont été plus durement touchés que les autres débiteurs par les hausses de taux d'intérêt, pour ce qui est d'assurer le service de leur dette.

L'endettement constitue un fléau tout aussi grave pour certains petits pays à faible revenu, comme ceux de l'Afrique au sud du Sahara. S'il est vrai que l'endettement total de ces pays est beaucoup moins élevé, par exemple, que celui de certains pays d'Amérique latine, il reste considérable, compte tenu de leur capacité de production et de leur possibilité de se procurer des devises en exportant des produits. De plus, l'effondrement des prix des denrées de base durant les années 80 a nui à leur capacité de générer ces revenus tirés des exportations. Ce n'est que dernièrement que les difficultés de ces pays pauvres ont reçu autant d'attention que celles d'autres pays fortement endettés, car leur endettement ne présentait pas un risque aussi grand pour le système financier international.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

Les principaux pays débiteurs en voie de développement

	Dette totale à rembourser, 1990 (en milliards de dollars US)	Intérêts en tant que % des exportations, 1990
Brésil	116,2	8,6
Mexique	96,8	16,7
Argentine	61,1	18,4
Pologne	49,4	1,6
Nigeria	36,1	12,1
Venezuela	33,3	15,6
Algérie	26,8	15,1
Maroc	23,5	11,7
Pérou	21,1	5,2
Côte d'Ivoire	18,0	13,3
Syrie	16,4	3,9
Équateur	12,1	14,5
Bulgarie	10,9	6,4
Nicaragua	10,5	3,0
Congo, R.P.	5,1	9,3
Bolivie	4,3	15,9
TOTAL	541,6	

Source: Banque mondiale, *World Debt Tables, 1990-92 Edition,* 1991, vol.1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La dette extérieure ne pose pas un problème à tous les pays en développement. Les différences de situation s'expliquent par des facteurs nationaux, mais il existe aussi des similitudes régionales. Les pays d'Amérique latine ont pour la plupart fait des emprunts considérables sur les marchés de capitaux internationaux, alors que les pays en développement pro-occidentaux d'Asie ont, dans l'ensemble, surtout fait appel à l'épargne intérieure comme source d'investissement, plutôt qu'aux prêts étrangers. De 1970 à 1982, les pays de l'Asie de l'Est ont maintenu la part de l'épargne entre 25 et 30 p. 100 de leur production totale, s'assurant ainsi un niveau d'investissement élevé sans accumuler une dette extérieure excessive. En outre, ils se sont adaptés aux chocs exogènes de la décennie précédente en ayant recours à une stratégie explicite pour capter une part croissante des marchés d'exportation dans le domaine des biens manufacturés à prédominance de main-d'oeuvre.

En général, les pays qui ont adopté une stratégie d'exportation axée sur le marché ont mieux résisté aux difficultés posées par l'endettement que ceux qui ont adopté une stratégie plus isolationniste et ont moins misé sur le marché pour diriger leur politique économique. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les exportations ne représentent encore qu'une faible part du PNB, ce qui leur assure une grande latitude pour accroître leurs exportations.

B. Origines du problème

Du milieu des années 70 au début des années 80, les banques commerciales ont décuplé leurs prêts aux pays en développement à revenus moyens. Elles ont commencé à multiplier les prêts lorsque les prix des produits de ces pays se sont mis à augmenter en 1972 et 1973. Peu de temps après, les mesures prises par les pays membres du cartel de l'OPEP ont considérablement fait monter le prix du pétrole. Les exportateurs de pétrole, qui disposaient d'une grande quantité de pétrodollars, les ont déposés principalement dans les banques des pays industrialisés. Ces établissements, pour leur part, ont prêté ces fonds à des pays en développement importateurs de pétrole et solvables, qui avaient besoin de capitaux pour faire face au déficit croissant de leur compte courant.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

William Cline, expert reconnu en matière d'endettement international, a estimé à 260 milliards de dollars américains l'augmentation du prix du pétrole qu'ont dû absorber les pays non exportateurs de pétrole de 1973 à 1982.

L'accumulation rapide de la dette n'est devenue un problème majeur qu'après le second choc pétrolier en 1979. Le problème d'endettement qui a été officiellement reconnu en 1982 est attribuable aux facteurs suivants: accroissement du prix du pétrole, appréciation sensible de la valeur réelle du dollar américain, forte augmentation des taux d'intérêt américains, et récession mondiale qui a entraîné une réduction de la demande de biens provenant des pays débiteurs, surtout les denrées de base. Les pays en développement ont beaucoup souffert de ces changements économiques puisque la majeure partie de leurs créances impayées était composée d'emprunts à court terme, à taux d'intérêt flottant et en dollars américains.

Abstraction faite des bouleversements externes, l'importance de l'exode des capitaux du secteur privé a été l'un des facteurs qui ont alourdi la dette des pays en développement, particulièrement d'Amérique latine, envers les pays étrangers. Par exemple, la Banque mondiale a estimé que de 1979 à 1982, cette fuite de capitaux a fait perdre à l'Argentine, au Mexique et au Venezuela au moins 70 p. 100 de l'ensemble de leurs nouveaux emprunts nets. L'hémorragie a été d'autant plus grave que les taux d'intérêt étaient maintenus artificiellement bas pour encourager l'industrie locale, ce qui enlevait tout attrait à l'épargne, que les taux de change étaient gonflés pour inciter la population à acheter des biens évalués en dollars et que le climat économique était moins que favorable à l'investissement intérieur. L'association de ces facteurs a miné la confiance des populations à l'égard de leur économie nationale et a amené les investisseurs à chercher des perspectives plus prometteuses à l'étranger.

Le ratio global du service de la dette des pays en développement s'est sensiblement accru au début des années 80, alors qu'il était demeuré stable au cours de la décennie précédente. En effet, de 1973 à 1979, les taux d'intérêt réels sont demeurés constamment bas. Il n'est

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

donc pas surprenant que de nombreux pays en développement aient cru bon d'accumuler des dettes dont le service devait être assuré par l'augmentation des revenus tirés de l'exportation de leurs produits de base. Il est donc difficile, lorsqu'on envisage globalement le problème de l'endettement, de reprocher aux banques à charte ou aux gouvernements bénéficiaires d'avoir créé les conditions qui l'ont provoqué. Il ne fait aucun doute que certains prêts n'auraient jamais du être accordés, mais dans l'ensemble, la capacité d'assurer le service de la dette au cours des années 70 était suffisante pour qu'on continue à pratiquer ce mode de financement.

Évidemment, certains pays ont trop emprunté et le fardeau de leur dette est devenu impossible à gérer dans le contexte de graves échecs de politiques financières et monétaires. En outre, tout indique qu'on n'a pas exercé un contrôle suffisant du découvert des banques auprès d'un certain nombre de pays. Un nombre considérable de prêts à court terme qui leur ont été consentis n'ont tout simplement pas fait l'objet d'une vérification appropriée.

Pour assurer le service de sa dette, le débiteur a besoin de devises. Celles-ci peuvent provenir des recettes d'exportation, des rentrées d'investissements ou d'autres crédits extérieurs. Lorsqu'il devient impossible d'obtenir des devises, le service de la dette ne peut plus être assuré. Au début des années 80, non seulement le coût de ce service a-t-il augmenté, mais les recettes d'exportation ont diminué par suite de la baisse du prix des denrées. De plus, la plupart des gouvernements hésitaient à réduire leurs dépenses. Les réserves de devises de nombreux pays en développement se sont donc rapidement épuisées et, sans crédits bancaires supplémentaires pour assurer le service de leur dette, ces derniers ont dû rééchelonner celle-ci, à commencer par le Mexique en août 1982.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. La période d'après 1982

Depuis août 1982, on a assez bien réglé la majeure partie du problème de l'endettement international en l'abordant cas par cas. On en a la preuve concrète dans le fait qu'il n'y a pas eu de défaut de paiement ni de faillite bancaire d'importance.

Le problème de l'endettement étranger a surtout été résolu grâce à des accords de rééchelonnement de la dette, dont le premier a été conclu à l'égard du Mexique en 1982. Depuis, la dette d'un nombre important de débiteurs a été rééchelonnée. Dans presque tous les cas, le Fonds monétaire international (FMI) a coordonné les négociations entre les pays débiteurs et les banques créancières. En assurant son propre financement et en garantissant des prêts bancaires sous réserve que les pays débiteurs s'engagent à procéder aux ajustements nécessaires en matière de politique intérieure, le FMI a réussi, en général, à désamorcer des crises financières potentielles.

Afin d'obtenir les fonds nouveaux nécessaires au service de leur dette, de nombreux pays débiteurs ont récemment été contraints d'appliquer des programmes économiques approuvés par le FMI. En général, ces programmes prévoient une augmentation des exportations et une réduction des importations, afin de faciliter le service de la dette, ainsi que la dévaluation des devises surévaluées, des mesures de contrôle des prix et des salaires et une réduction des subventions gouvernementales dans le pays débiteur, tout cela en échange de l'injection rapide de capitaux. Grâce aux mesures d'austérité rigoureuses exigées par le FMI et à l'amélioration de l'économie mondiale, les pays débiteurs en développement ont, dans l'ensemble, ramené leur déficit du compte courant de 109 milliards de dollars en 1981 à 38 milliards de dollars en 1984. En fait, les deux principaux débiteurs mondiaux, le Brésil et le Mexique, ont même réussi à accumuler des excédents de leur compte courant pendant cette période.

Donc, jusqu'en 1985, tous croyaient fermement que des ajustements à court terme des politiques des pays débiteurs, joints à la reprise de la croissance économique dans les pays de l'OCDE, aideraient les pays endettés à traverser une période difficile. Pendant un certain temps, d'ailleurs, on a noté une amélioration de la balance commerciale et une

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reprise modeste de la croissance économique dans les pays en développement. Toutefois, les événements économiques survenus en 1985 ont ébranlé la certitude de nombreux experts qui croyaient que le problème de l'endettement international tenait au manque de liquidités à court terme.

Cette année-là, la croissance économique a ralenti dans les pays de l'OCDE et s'est arrêtée dans ceux d'Amérique latine. Le taux d'inflation dans les principaux pays débiteurs a augmenté, et le prix des principales exportations, notamment le pétrole, le blé et le sucre, est tombé, très bas dans certains cas. Il y a bien eu une réduction marquée des taux d'intérêt, mais cela n'a pas empêché l'augmentation des intérêts à payer sur les dettes à long terme, alourdies par le rééchelonnement.

Bien que les programmes d'austérité du FMI aient amélioré la position des comptes extérieurs, jusqu'en 1984, les réductions des déficits du compte courant ont été obtenues principalement grâce à une diminution des importations, qui s'est répercutée sur d'autres secteurs de l'économie. En 1982 et 1983, les pays d'Amérique latine, par exemple, ont réduit leurs importations de 45 p. 100. La chute des importations de matériaux, de machines et de pièces de rechange a entraîné une baisse de la capacité de production et un ralentissement de l'économie, ce qui laisserait peu de place pour de nouvelles diminutions.

Les gouvernements de l'Amérique latine en particulier soutiennent que si les programmes d'austérité du FMI auxquels ils adhèrent leur ont assuré les fonds nouveaux dont ils avaient besoin pour assurer le service de leur dette, ils ont engendré aussi certains problèmes. À court terme, les mesures d'austérité ont aggravé le chômage, ralenti la croissance économique et menacé la stabilité politique et sociale de la région. La production économique de l'Amérique centrale, par exemple, a baissé de 9 p. 100 entre 1981 et 1984.

À cause de ces facteurs négatifs, les gouvernements de nombreux pays débiteurs se sont vite rendu compte qu'avec le temps, il leur devenait de plus en plus difficile d'assurer le service de leur dette. Certains, comme le Pérou en 1984 et le Brésil en 1987, ont décidé d'agir et ont retardé les versements à leurs créanciers. D'autres se sont indignés

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

publiquement et ont demandé qu'on réduise les taux d'intérêt réels et qu'on assouplisse les politiques protectionnistes dans le monde entier.

De leur côté, les banques commerciales voyaient de plus en plus clairement que les ajustements effectués par les pays débiteurs ne produisaient pas les résultats escomptés. Beaucoup d'entre elles étaient d'avis que les mesures prises par les pays en développement n'allaient pas assez loin pour corriger les graves faiblesses de leur économie interne. Se rendant compte que le problème de l'endettement international n'était pas temporaire, les banques se sont soudainement montrées très peu enclines à prêter davantage aux pays "mauvais débiteurs". Dès 1986, presque aucun nouveau prêt bancaire n'était consenti aux pays endettés d'Amérique latine. De toute évidence, une nouvelle stratégie s'imposait.

En vue d'atténuer le problème de l'endettement international, le gouvernement américain a présenté trois propositions à la réunion conjointe du FMI et de la Banque mondiale qui a eu lieu en octobre 1985. Afin d'aider les 40 pays les plus pauvres de l'Afrique au sud du Sahara, le FMI et la Banque mondiale administreraient conjointement un fonds spécial de 2,7 milliards de dollars destiné à des prêts. En outre, on ferait pression auprès des banques commerciales pour qu'elles acceptent de prêter 20 milliards de dollars américains aux pays "mauvais débiteurs", sous réserve qu'il s'engagent à opérer chez eux des réformes économiques destinées à réduire l'intervention du gouvernement dans l'économie, à créer un climat plus favorable aux investissements et à maîtriser l'inflation. Cette mesure favoriserait l'octroi de nouveaux prêts aux pays débiteurs, prêts qui ont été sensiblement réduits ces dernières années. Cette nouvelle approche vise non pas à imposer d'autres mesures d'austérité aux pays en développement, mais à favoriser leur croissance économique. Selon ce plan, connu sous le nom de plan Baker, la Banque mondiale et d'autres banques de développement accroîtraient aussi leurs prêts structurels aux pays en voie de développement de 9 milliards de dollars entre 1986 et 1988.

Le Mexique a le premier bénéficié de cette nouvelle mesure d'allégement de la dette extérieure. Les représentants de ce pays ont signé avec le FMI un accord de financement de 12,2 milliards de dollars américains, aux termes duquel le Mexique s'est engagé à appliquer de vastes

RECYCLED • RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

réformes économiques axées sur le marché, sous forme de déréglementation, de privatisation et de libéralisation des échanges, tout en resserrant sa politique financière et monétaire. En échange, il bénéficiera pendant 18 mois de l'apport généreux de fonds nouveaux provenant du FMI, de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement et de banques commerciales. Ces mesures visent à l'aider à résoudre ses soudaines difficultés de balance des paiements, liées au prix du pétrole, et à assurer la relance de son économie.

Cependant, abstraction faite du cas du Mexique, on convient généralement que le plan Baker n'a eu qu'un effet négligeable sur les pays endettés incapables d'assumer le service de leur dette. Les capitaux neufs ont été lents à arriver et les pays concernés n'ont pas procédé aux réformes de leur politique économique qui s'imposaient. Comme la stagnation économique persistait dans ces pays, et plus particulièrement en Amérique latine, ils ont réclamé avec de plus en plus d'énergie une autre grande initiative pour alléger le problème de l'endettement international.

Plusieurs parmi les principaux pays débiteurs d'Amérique latine, sans doute aiguillonnés par le geste unilatéral du Brésil, ont menacé d'imposer à leurs créanciers commerciaux leurs propres échéanciers de remboursement. Le Brésil, le pays le plus endetté du monde, a annoncé en février 1987 qu'il suspendait le service de sa dette contractée auprès des banques commerciales jusqu'à ce qu'il ait conclu un accord de renégociation avec ses créanciers. Cette mesure a été provoquée par la détérioration subite de la réserve de devises de ce pays.

Les mesures prises par le Brésil ont incité plusieurs grandes banques américaines, à commencer par la Citicorp. en mai 1987, à accroître leurs fonds de réserve en cas de non-recouvrement. Vers la fin de 1987, les 15 plus grandes banques américaines avaient porté à 20 à 35 p. 100 de leurs prêts leurs réserves pour les prêts consentis aux mauvais débiteurs, qui n'en représentaient auparavant qu'environ 5 p. 100. Les banques canadiennes ont également constitué des réserves spéciales au cas où le service de la dette d'un pays devrait être perturbé ou si l'on décidait de réduire l'importance des prêts accordés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À la suite de ces mesures, les risques courus par les banques ont beaucoup diminué. Ainsi, les prêteurs ont constitué des réserves pour se protéger contre les défauts de paiement, élargissant leur base de capital et le système financier est devenu plus apte à s'adapter à l'étape suivante du problème de l'endettement, le plan Brady de réduction de la dette.

S'il est vrai que la position des créanciers s'était raffermie grâce à certaines mesures de prudence, les perspectives économiques des débiteurs ne s'étaient pas améliorées puisque les obligations de remboursement restaient les mêmes. Une seule perspective avantageuse s'offrait aux débiteurs: un allègement considérable de la dette. En l'absence de l'une et l'autre, la situation des débiteurs se serait détérioré, puisque les banques étaient moins portées à leur fournir de nouveaux capitaux, ayant de moins en moins d'intérêt à "poursuivre la partie". S'ils ne pouvaient bénéficier de nouveaux apports financiers et s'ils maintenaient le service de leur dette, on croyait qu'il aurait été difficile pour les grands pays débiteurs de l'Amérique latine de connaître une croissance économique soutenue.

Le plan Baker n'ayant pas réussi, à toutes fins pratiques, à inciter les banques à consentir d'autres prêts, et les conditions politiques et sociales étant devenues fragiles dans certains pays en développement, on s'est mis à réclamer une nouvelle stratégie. En mars 1989, le secrétaire américain du Trésor, M. Brady, a rendu publique une proposition visant à encourager les banques commerciales à négocier avec les pays débiteurs des ententes volontaires de réduction de leur dette. Parallèlement à cette réduction de dette, d'après le plan Brady, le pays débiteur s'engagerait à instituer des réformes économiques visant à augmenter l'épargne à l'intérieur de ses frontières, à rapatrier les fonds investis à l'étranger et à attirer les capitaux privés.

Le plan Brady constituait un changement radical par rapport à l'approche conventionnelle misant sur le rééchelonnement de la dette et l'accumulation de dette sur dette. En réalité, beaucoup de décideurs avaient compris qu'ils ne devaient plus s'attendre à ce que les pays en développement remboursent une bonne partie de leurs emprunts. Les banques

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

commerciales, ayant déjà préu des mécanismes en cas de non-recouvrement et, dans bien des cas, ayant réduit les dettes en souffrance, étaient dans une bien meilleure posture pour accepter des ententes de réduction de dette. De leur côté, les pays en développement s'apercevaient que l'adoption des règles du marché libre comportait de nombreux avantages pour leur performance économique.

Le meilleur exemple est le Mexique, le premier à bénéficier du plan Brady, qui a revitalisé son économie grâce à un train de réformes économiques bien pensées. En juillet 1989, le Mexique et ses banques prêteuses ont signé une entente de réduction de dette qui, essentiellement, donnait aux prêteurs trois options: réduire de 35 p. 100 les prêts non remboursés, le reste étant échangé contre des obligations du gouvernement mexicain garanties par les États-Unis; réduire le taux d'intérêt (à 6,25 p. 100); ou augmenter les montants prêtés. Grâce à ce plan, le gouvernement mexicain a réussi à liquider une partie considérable de sa dette totale. Ce résultat fructueux a encouragé d'autres pays, comme le Venezuela, le Costa Rica, le Chili et les Philippines, à prendre avantage du Plan.

Des mesures ont aussi été prises pour réduire les obligations de remboursement dans les pays en développement les plus fortement endettés, particulièrement ceux de la région au sud du Sahara. Un fait important est à noter dans toute la question de l'endettement international: les pays créanciers, surtout les États-Unis, ont compris que les pays pauvres d'Afrique devaient être traités différemment des pays latino-américains, où les perspectives d'une croissance économique soutenue sont évidentes. Certains pays, tels le Canada, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Japon, l'Allemagne et la France, ont décidé unilatéralement de transformer en subventions leurs prêts d'aide aux pays pauvres. Ainsi, en septembre 1987, le Canada a décidé de remettre une dette totale de 672 millions de dollars en aide publique au développement (APD) aux pays de l'Afrique au sud du Sahara.

À cet égard, on a aussi obtenu des résultats importants lors du Sommet économique tenu à Toronto en juin 1988. Les chefs des principaux pays industrialisés en sont arrivés à la conclusion qu'il

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fallait réduire le fardeau de la dette des pays les plus pauvres. Trois mois plus tard, les ministres des Finances des sept pays intéressés ont convenu de choisir l'une ou l'autre des options suivantes: remise du tiers des dettes d'APD; réduction des taux d'intérêt de 3,5 points de pourcentage ou de moitié; rééchelonnement des remboursements sur une période de 25 ans. On prévoiyait que les avantages financiers aussi accordés aux pays débiteurs africains s'élèveraient au total à 500 millions de dollars par année.

D. Vers la solution du problème

La solution du problème de l'endettement international a fait des progrès considérables. Le montant de la dette en souffrance, d'après les chiffres de la Banque mondiale, s'est largement stabilisé après une période d'accumulation importante. Mieux encore, la capacité des pays en développement de rembourser cette dette, exprimée aussi exactement que possible par le ratio entre le service de la dette et les recettes tirées des exportations, dénote une amélioration sensible. Si les prêts consentis par les banques commerciales pour des projets autres que le financement du commerce et les investissements privés ont à peu près disparu, certains pays en développement ont pu obtenir des nouveaux capitaux à l'investissement auprès d'institutions financières internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale) et par l'intermédiaire d'un marché obligatoire croissant.

Les résultats positifs obtenus justifient l'approche adoptée par la communauté internationale face au problème de l'endettement. Depuis l'été de 1982, grâce à l'approche cas par cas du problème de l'endettement, les banques commerciales ne sont plus exposées au risque de défauts de paiement importants. Plus récemment, les plans de réduction de dette comme celui qui a été conclu avec le Mexique représentent pour les pays en développement un stimulant puissant pour instituer des réformes économiques axées sur le marché. On voit de nombreux signes d'une nouvelle approche de la politique économique dans beaucoup de pays de l'Amérique latine: entrée importante de capitaux privés à l'investissement, retour de capitaux qui

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avaient été investis à l'étranger et développement d'un marché actif d'obligations basées sur la dette.

Si certains analystes demeurent convaincus de la nécesité de mettre sur pied des mesures de remise de dette plus générales, il est probable qu'on devrait gérer le problème de l'endettement en maintenant des réserves pour créances irrécouvrables et en recourant sélectivement à la remise de dette, en privilégiant toujours le rééchelonnement à long terme, en concluant des accords volontaires de réduction de dette et, surtout, en demandant aux gouvernements des pays débiteurs et prêteurs d'adopter des mesures propres à accroître l'efficience. On continue de soutenir en général qu'en allégeant exagérément le fardeau de la dette, on réduira par la suite l'accès aux capitaux pour les pays débiteurs, tout en minant leur détermination à procéder aux ajustements économiques qui s'imposent.

Bien que les ententes de réduction de dette jouent un rôle important dans le règlement du problème actuel de l'endettement, il est très urgent d'adopter une politique à long terme susceptible d'améliorer le fonctionnement de l'économie mondiale et de limiter la nécessité de renégocier les prêts. Les pays industrialisés tels que le Canada pourraient commencer, par exemple, par réduire les barrières commerciales qui entravent la circulation des exportations en provenance des pays en développement. Ces obstacles, ainsi que les subventions à l'agriculture, empêchent les pays en développement d'exporter leurs produits agricoles. En outre, certains pays, notamment le Canada, le Japon et les pays de la Communauté économique européenne, ont imposé des tarifs douaniers et des contingentements sur des produits comme les textiles et les vêtements. Aux États-Unis, la protection a été étendue à des denrées comme l'acier, le cuivre, les automobiles, les textiles, les vêtements et le sucre. Le principal inconvénient du protectionnisme est que, privés de marchés sur lesquels écouler leurs produits, les pays en développement ont beaucoup de mal à se procurer assez de devises pour rembourser leurs dettes.

Pour leur part, les pays fortement endettés doivent adopter des politiques économiques tournées vers l'extérieur qui les rendent plus compétitifs à long terme et libéralisent leurs régimes commerciaux. Sinon, leur taux de croissance et leur production de biens d'exportation risquent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de diminuer. En fait, il n'y a que deux façons pour un pays d'alléger le fardeau de sa dette: emprunter et importer moins, ou exporter davantage. Et comme les mesures d'austérité imposées ne sont que temporaires, beaucoup de pays en voie de développement ne réussiront à régler leur problème d'endettement qu'en accroissant leurs exportations.

L'un des moyens par lesquels ils pourraient y parvenir serait d'opérer une dévaluation réelle de leur monnaie. Cette mesure aurait pour effet d'accroître la valeur des prix à l'exportation par rapport aux coûts intérieurs tant qu'on empêcherait les salaires, et par conséquent les prix, de monter. Une dévaluation importante contribuerait également à restaurer la confiance des pays étrangers dans la monnaie et à inverser la tendance à l'exode des capitaux. À cet égard, les pays en développement pourraient également veiller à ce que des taux d'intérêt réalistes soient fixés, pour prévenir cette fuite.

Mentionnons trois autres grands domaines dans lesquels une réforme de la politique financière s'impose. D'abord, les gouvernements de ces pays devraient réexaminer leurs dépenses de manière à réduire les grands déficits structurels. En outre, beaucoup d'entre eux devraient procéder à une refonte des prix qui ont cours sur leurs marchés intérieurs en examinant les subventions, les programmes d'affectation de crédits et le gonflement artificiel des prix. Troisièmement, ces pays devraient privatiser les entreprises publiques à faible rendement. Des réformes dans tous ces domaines pourraient les aider à réduire leur dépendance à l'égard du financement extérieur.

Les pays en développement ont aussi besoin d'une reprise économique durable ainsi que d'un nouvel apport de capitaux. Des taux de croissance économique élevés dans les pays industrialisés constituent une condition nécessaire à une élimination rapide du problème de la dette. Les simulations mises au point par William R. Cline ont indiqué que les augmentations des taux de croissance contribuent de façon beaucoup plus sensible à réduire le fardeau de la dette que des baisses comparables des taux d'intérêt.

Il est devenu difficile aux pays débiteurs d'obtenir des banques des prêts commerciaux ordinaires, en raison de leur endettement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

actuel. Toutefois, les restrictions sévères en matière de capitaux étrangers nuirait à leurs perspectives de développement économique à long terme. Une étude sur le problème de l'endettement international publiée en 1987 par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a recommandé que les organismes internationaux fournissent la majeure partie des capitaux supplémentaires requis par ces pays, ce qui diminuerait les pressions sur les banques ayant consenti trop de prêts. Le rapport demandait plus particulièrement aux gouvernements des pays créanciers d'augmenter leur contribution au financement de la Banque mondiale afin de lui permettre d'augmenter ses prêts structurels aux pays débiteurs qui ont des difficultés financières et qui sont disposés à procéder à des ajustements efficaces de leurs politiques. Les institutions financières internationales ont répondu en augmentant notablement leur engagement financier vis-à-vis des pays en développement. Elles devront tout probablement leur conserver leur appui pendant que les pays rétablissent leur solvabilité.

La situation à laquelle font face les pays en développement fortment endettés, concentrés largement dans la région d'Afrique au sud du Sahara, est assurément moins favorable. On admet de plus en plus que les perspectives de remboursement des emprunts, la plus grande partie étant due à des créanciers officiels, sont sombres. Il faudra peut-être instituer un plan spécial de réduction de la dette pour ces pays, afin de leur consentir les capitaux qui les aideront à retrouver une croissance économique réelle.

Enfin, on a mis au point plusieurs mécanismes d'échange innovateurs pour réduire les encours de prêts globaux. Même si l'on a eu recours à d'autres arrangements sur le marché secondaire, comme l'achat à forfait de leur dette par les pays en développement, le remboursement de la dette sous forme d'exportations de produits et les "trocs" de dettes, un mécanisme semble particulièrement digne de mention: l'échange de la dette contre des capitaux, ou l'établissement d'un plan de capitalisation de la dette.

Selon ce concept, les banques extérieures escompteraient leur créance auprès d'une entreprise transnationale possédant, par exemple,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

une filiale mexicaine. L'entreprise transférerait ensuite l'effet à sa filiale, qui l'encaisserait contre des pesos mexicains, également au-dessous du pair. L'argent reçu serait ensuite investi dans des biens productifs de l'économie locale, ce qui permettrait de créer des emplois et d'assurer la croissance économique. La banque pourrait ainsi rayer une créance irrécouvrable de ses livres, le gouvernement mexicain se déferait d'une obligation de remboursement fixe et d'une dette en devises étrangères et la filiale encaisserait des fonds qui pourraient être réinvestis à l'avantage du pays hôte. Par ailleurs, en vertu du même plan, les banques elles-mêmes peuvent convertir une partie de leur dette en participation sur les marchés de capitaux d'Amérique latine, offrant ainsi à ces pays de nouveaux services financiers.

Le succès en définitive des programmes d'échange de dette contre des capitaux dépendra de la perception qu'on aura de chaque pays débiteur sur le marché, de la structure des programmes particuliers et de la volonté des débiteurs d'accepter des investissements étrangers. À coup sûr, les pays qui imposent peu de restrictions à leurs programmes de conversion de la dette en participation trouveront, toutes choses égales, beaucoup plus facile de liquider leur dette que les débiteurs disposant de régimes moins libéralisés.

E. Risques courus par les banques canadiennes

Au début des années 80, on s'est beaucoup inquiété du fait que si un pays lourdement endetté, comme le Mexique, renonçait à rembourser sa dette, la stabilité du système financier international serait mise en péril. On estimait alors que plusieurs grandes banques avaient consenti beaucoup trop de prêts à des pays "mauvais débiteurs". Par exemple, les grandes banques américaines avaient prêté en tout presque le double de leurs capitaux dans les pays d'Amérique latine.

Comme on l'a déjà mentionné, les mesures prises par les milieux bancaires internationaux ont permis d'atténuer les craintes de faillites bancaires généralisées. Par exemple, les neuf plus grandes banques créancières des États-Unis sont parvenues à ramener le pourcentage de leurs capitaux que représentent leurs prêts aux pays d'Amérique latine de 177 p. 100 qu'il était en 1982 à moins de 100 p. 100 à l'heure

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

actuelle. Le risque que de grandes banques fassent faillite à cause de créances non recouvrées existe toujours, mais il est beaucoup moins élevé.

Quant aux banques canadiennes, elles ont eu la prudence de constituer des réserves pour amortir les pertes possibles. Les banques à charte ont établi des réserves correspondant en moyenne à 70 p. 100 des prêts consentis aux 32 pays qui, de l'avis du surintendant des institutions financières, éprouvent des difficultés financières. L'application de cette mesure a réduit la part des prêts non couverte par les réserves à 4 milliards de dollars, montant bien inférieur à ce qu'il était il y a quelques années.

La réforme fiscale du gouvernement fédéral a incité fortement les banques à constituer des réserves. Il y a eu accroissement des réserves pour non-recouvrement de créances en partie en raison de la décision du gouvernement de permettre aux banques de déduire de leur revenu imposable la pleine valeur des réserves constituées à la demande du surintendant des institutions financières pour les prêts consentis aux débiteurs éprouvant des difficultés financières. Pour les contribuables, ces déductions pour pertes prévues pourrraient représenter un coût considérable, étant donné l'importance des prêts accordés par les banques canadiennes à ces débiteurs.

Le Canada doit également recouvrer des sommes considérables prêtées de gouvernement à gouvernement sous forme d'APD. Selon des statistiques récentes, le total de l'APD due à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) est d'environ 3 milliards de dollars, dont quelque 700 millions de dollars prêtés aux pays de l'Afrique au sud du Sahara.

Pour aider ces pays à alléger le service de leur dette, le gouvernement fédéral a pris quelques deux mesures. Premièrement, en 1986, il a décrété un moratoire de quinze ans sur le remboursement des dettes d'APD des pays à faible revenu de l'Afrique au sud du Sahara. Deuxièmement, en septembre 1987, il a annoncé son intention de leur remettre la totalité de leurs dettes en souffrance. Une décision semblable fut prise en mars 1990 relativement à la dette due au gouvernement canadien par les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pays anglophones des Antilles. Le coût pour le Canada de la remise de ses prêts à long terme à des taux peu élevés est relativement faible.

Au niveau du commerce, les pays en développement constituent un vaste marché pour les capitaux et autres biens produits par les pays plus avancés sur le plan technologique. S'ils étaient obligés de limiter leurs importations ou s'ils n'étaient plus en mesure d'obtenir les crédits nécessaires pour les accroître, les pays industrialisés pourraient voir se fermer les marchés dont dépend en partie leur croissance économique.

L'économie canadienne a déjà subi le contrecoup de l'endettement international, plus particulièrement dans ses relations avec les pays dont la dette est rééchelonnée. L'Institut nord-sud a estimé qu'entre 1981 et 1987, le Canada a dû renoncer à des exportations potentielles aux pays débiteurs de l'Amérique latine et des Antilles d'une valeur d'environ 16 milliards de dollars, notamment en raison du fait que ces pays étaient obligés de réduire leurs importations. On ne peut pas attribuer la baisse de la demande de produits d'exportation uniquement à la difficulté qu'ont les pays importateurs à assurer le service de leur dette, mais le problème de l'endettement n'en a pas moins contribué de façon marquée à la baisse de la demande de produits canadiens.

MESURES PARLEMENTAIRES

En juin 1986, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada a publié un rapport dans lequel on retrouve plusieurs conclusions et recommandations relatives à l'endettement international. Entre autres points importants, le Comité estime qu'il faut "adopter des mesures visant à mettre les pays débiteurs sur la voie de la reprise économique", organiser une conférence internationale sur le problème de l'endettement extérieur, déclarer un moratoire de quinze ans sur le remboursement des prêts consentis par la Société pour l'expansion des exportations aux pays pauvres de l'Afrique au sud du Sahara et mieux coordonner les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En avril 1987, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a publié un rapport exhaustif sur le problème de l'endettement international. Dans cette étude impartiale, le Comité a conclu que le problème ne peut être ramené à des proportions raisonnables qu'au prix d'efforts concertés de la part des principaux protagonistes concernés, notamment les pays débiteurs, les institutions financières internationales, les banques commerciales et les gouvernements créanciers.

Parmi ses nombreuses recommandations, le Comité a proposé les grandes mesures suivantes qui, à son avis, pourraient contribuer à réduire le fardeau actuel de la dette:

- fournir, en grande partie par l'entremise des institutions financières internationales, de nouveaux prêts aux pays endettés disposés à adopter des mesures efficaces d'ajustement économique;
- consentir, à titre extraordinaire, à la remise de la dette dans les cas critiques;
- instaurer la négociation directe entre les gouvernements des pays débiteurs et des pays créanciers.

En juin 1990, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes publiait un rapport sur le rôle du Canada en ce qui concerne le règlement du problème de l'endettement. Le point saillant de l'étude du Comité était l'élaboration d'un "cadre de principes directeurs" destiné aux décideurs politiques canadiens, qui tiendrait compte des éléments suivants:

- Le premier objectif à long terme des mesures prises à l'égard de la dette internationale devrait être le développement humain durable chez les pays débiteurs.
- Une réduction du fardeau du service de l'ancienne dette devrait constituer la première priorité.
- Les programmes d'ajustement structurel existants devraient s'appuyer sur des ressources financières suffisantes, et prévoir des politiques de réforme qui bénéficient surtout aux pauvres et aux groupes vulnérables.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- L'aide canadienne à l'allégement de la dette et à l'ajustement structurel devrait être déterminée, cas par cas, et les mesures d'allégement de la dette ou les prêts consentis pour l'ajustement devraient être refusés aux pays qui sont en violation flagrante et systématique des droits de la personne ou qui ne sont pas disposés à s'engager sur la voie de la réforme économique.

Le Comité a également recommandé la tenue d'une conférence internationale sur l'endettement et sur l'ajustement mondial soutenu, la création, par le gouvernement, d'un groupe de travail consultatif sur l'endettement et l'ajustement international et la prestation d'allégements fiscaux additionnels aux institutions bancaires qui consentent leurs prêts "de manière à réduire le fardeau des pays endettés". Le gouvernement fédéral a rejeté la plupart des recommandations du Comité.

CHRONOLOGIE

août 1982 - Le Mexique, incapable de payer ses dettes, décrète un moratoire sur le service de sa dette extérieure.

septembre 1984 - Le gouvernement du Mexique renégocie en principe environ 48,5 milliards de dollars sur les 67,5 milliards qui lui ont été prêtés par 527 banques privées étrangères. La période de remboursement est portée de six à quatorze ans, le premier versement étant dû en 1986. Le gouvernement du Venezuela l'imite et accepte de renégocier sur une période de douze ans et demi 20,7 milliards de dollars de la dette publique sur un total de 27,5 milliards de dollars.

février 1985 - Le gouvernement brésilien accepte le rééchelonnement de la dette de 45,3 milliards en vue de restructurer plus de la moitié de la dette à moyen et à long terme du pays.

octobre 1985 - À la réunion annuelle conjointe du FMI et de la Banque mondiale, le gouvernement américain présente trois propositions précises visant à atténuer le problème de l'endettement international. Afin d'aider les 40 pays les plus pauvres de l'Afrique au sud du Sahara, le FMI et la Banque mondiale établiraient et administreraient de concert un fonds spécial de prêt de 2,7 milliards de dollars. En outre, on ferait pression auprès des banques commerciales pour qu'elles acceptent de prêter 20 milliards de dollars américains, principalement aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pays d'Amérique latine, sous réserve que ces débiteurs s'engagent à réaliser chez eux des réformes économiques. Enfin, la Banque mondiale et d'autres banques de développement augmenteraient de 9 milliards de dollars leurs prêts structurels aux pays en voie de développement au cours des trois prochaines années. On parle du plan Baker.

mai 1986 - Le gouvernement canadien déclare un moratoire de 15 ans sur le remboursement des prêts consentis aux pays pauvres de l'Afrique au sud du Sahara.

juin 1986 - Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada publie un rapport renfermant plusieurs recommandations en vue d'alléger le fardeau de l'endettement international.

juillet 1986 - Le gouvernement du Mexique signe avec le FMI un accord qui lui assure des crédits supplémentaires d'une valeur de 12,2 milliards de dollars, contre la promesse d'appliquer des réformes économiques axées sur le marché et de resserrer sa politique financière et monétaire. Cet accord est la première mesure qui s'inspire du plan Baker proposé en octobre 1985.

février 1987 - Le gouvernement brésilien suspend les paiements des intérêts sur 68 milliards de dollars américains de sa dette extérieure. Les paiements reprendront dès que le Brésil en arrivera à un accord de renégociation avec ses créanciers. Cette mesure oblige plusieurs grandes banques américaines à suspendre les intérêts sur leurs prêts au Brésil et incite d'autres grands pays débiteurs d'Amérique latine à songer à prendre une initiative semblable.

août 1987 - Le Surintendant des institutions financières persuade les banques à charte canadiennes d'accroître leurs réserves pour créances irrécouvrables jusqu'à ce qu'elles atteignent de 30 à 40 p. 100 du total des prêts qu'elles ont consentis à 34 pays débiteurs éprouvant des difficultés financières.

septembre 1987 - Le Canada consent à remettre aux pays à faible revenu de l'Afrique au sud du Sahara toutes leurs dettes d'APD en souffrance.

décembre 1987 - La Banque de Boston annonce son intention de passer en charges 200 millions de dollars de prêts consentis à des pays en développement. C'est la première fois qu'une telle mesure est prise par un important créancier bancaire américain.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

décembre 1987 - Le gouvernement fédéral dépose une motion des voies et moyens au Parlement concernant son projet de réforme fiscale. Une des mesures prévues permettrait aux banques de déduire de leur revenu imposable la pleine valeur des réserves pour non-recouvrement de créances constituées à l'égard de 34 pays débiteurs éprouvant des difficultés financières.

juillet 1989 - Le Mexique signe avec ses banques créancières une entente, en vertu du plan Brady, qui obligerait celles-ci à choisir l'une de ces trois possibilités: réduire la dette, réduire les taux d'intérêt ou accroître les montants consentis.

mars 1990 - Le Canada consent à remettre aux pays des Antilles anglophones 182 millions de dollars à l'égard de leur dette d'APD.

juin 1990 - Le comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Chambre des communes a publié son rapport sur le rôle du Canada vis-à-vis le problème de l'endettement international.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Banque mondiale. *World Debt Tables, 1990-91 Edition*. Washington, D.C., décembre 1990.

Canada. Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur. *L'avenir du monde et les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde*. Juin 1990.

Canada, Sénat, Comité permanent des affaires étrangères. *Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde*. Avril 1987.

Canada, Sénat et Chambre des communes, Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada. *Indépendance et Internationalisme*. Juin 1986.

Cline, William R. *International Debt: Systemic Risk and Policy Response*. Washington, D.C., Institute for International Economics, MIT Press, 1984.

Fischer, Stanley. "Sharing the Burden of the International Debt Crisis". *AEA Papers and Proceedings*, vol. 77, n° 2, mai 1987.

Heller, M. Robert. "The Debt Crisis and the Future of International Bank Lending". *AEA Papers and Proceedings*, vol. 77, n° 2, mai 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Powell, James. "Nouvelles stratégies en matière de dette internationale". *Revue de la Banque du Canada*, décembre 1990.

Schubert, Martin. "Trading Debt for Equity". *The Banker*, février 1987.